

REPUBLICA PERUANA

CONSEJO DE ESTADO.

Lima, á 30 de Enero de 1849.

Al señor ministro de Estado en el despacho de Gobierno.

D. 1.º de Febrero
de 1849.
Sobre que los co-
legios electorales
cumplan su
período constitu-
cional.

Después de haber meditado el Consejo con la detención y madurez debidas la nota en que el Ejecutivo solicita su voto acerca de la época en que deba verificarse la convocatoria de los colegios electorales, y de haber leído la exposición del presidente del colegio electoral de Piura; pasa á emitir sobre tan importante materia el dictámen que contempla mas de acuerdo con los dogmas constitucionales.

La naturaleza representativa de nuestro sistema de Gobierno, llama al poder electoral á desempeñar en él, un papel que si no es el mas importante de todos, puede sin duda considerarse como el primordial; razon por la cual justamente se le ha apellidado poder generador; porque inmediato depositario de la soberanía nacional, de sus manos reciben los altos poderes constitucionales, la parte de ella que les compete ejercer. Una categoria tan elevada que por su origen es la primera emanacion de la voluntad general, y por su destino el ejecutor de sus inspiraciones, exigía que el celo mas esmerado y la consagracion mas distinguida tomasen á su cargo determinar el mecanismo de su formacion, y el curso de la marcha que debia seguir en el desempeño de sus arduas, no ménos que trascendentales funciones. Para llenar objeto de tamaña entidad la Constitucion ha creído necesaria una ley que se ocupase de él exclusivamente, á fin de que pudiese no descuidar ninguna de sus

exigencias, y satisfacerlas en toda su extension.

Esta ley, se comprende bien que es la reglamentaria de elecciones, cuya minuciosidad testifica que la atencion que se le ha prestado es proporcionada á la no comun importancia de la materia. Allí se encuentra diseñada, hasta en sus últimos pormenores, la estructura de los colegios electorales, detallado el orden y forma en que deben ser ejercidas sus atribuciones constitucionales, y fijados el espacio y el tiempo á que debe circunscribirse su existencia. Nada ha olvidado esta ley, nada se echa en ella de ménos; y por lo mismo todo colegio electoral para no ser expureo á nuestro orden legal, debe amoldarse en su totalidad á la pauta contenida en ella, mientras no hubiese sido derogada ó sustituida total ó parcialmente. Cuando esto último tuviere lugar, la sustitucion ó alteracion no afectará mas que al incidente ó circunstancia explicitamente sustituido ó alterado; porque los preceptos de una ley no se desvirtúan, sino por disposiciones contrarias expresas; y de consiguiente la parte de la ley modificada, no comprendida en ellas, conserva su vigor y fuerza obligatoria en toda su plenitud. Este principio pertenece á los mas vulgares rudimentos de la ciencia legislativa, asi como el de que la escrupulosidad necesaria en la observancia de las leyes comunes, debe ser mucho mas severa con respecto á las de la naturaleza delicada

de la electoral, por que la mas ligera nulidad cometida, se transmitirá en fatal herencia á los elegidos y viciaria con una bastardia insanable los personajes que mas figuran en nuestro orden constitucional.

Notorio es, que acontecimientos extraordinarios dislocaron por algun tiempo esa marcha constitucional, y cuando fué posible acudir á su restablecimiento, como no era precisamente la época legal, se hizo inevitable consentir en cierta inexactitud de fechas, sobre todo en las elecciones, que hasta ahora no ha sido dable enmendar enteramente.

La necesidad de remediar este mal, siquiera en la parte mas urgente, que era la amenaza de introducirse nulidades en el curso de los negocios públicos, dió origen á la ley de 11 de Octubre de 1847.

El Congreso reunido entónces vió que habiendo trascurrido mas de un bienio desde la formacion de los últimos colegios electorales, su vida legal habia espirado, y con ella, la legitimidad de sus facultades, cuya falta necesariamente plagaria de ilegalidad cualquiera eleccion que indebidamente se les consintiese ejecutar. Se apresuró, como era justo, á evitarlo, y dictó la ley de 11 de Octubre, en la que cediendo á la premura de la urgencia, de no dejar en el sistema constitucional el inmenso vacío causado por la falta de colegios electorales legítimos, ordenó que sin demora, fuesen convocados y fuesen efectuadas las elecciones ántes de que el año corriente hubiese terminado.

Esta ley fué como se vé, una ley parcialmente modificadora de la general de elecciones, y conforme á su carácter dejó intacto y en su plena fuerza todo el resto de ella, no designado expresamente en la modificacion ó alteracion, limitada solo á fijar el término de aquel año para efectuar las elecciones, en lugar de

aguardar al segundo domingo de Febrero del siguiente, designado como periodo ordinario por la ley electoral. Hé aqui, pues, el único punto en que su contenido fué alterado; y de consiguiente todas las otras disposiciones que abraza, conservan su fuerza obligatoria, que nadie tiene derecho á resistir ni suspender, so pena de hacerse reo del delito de trastornador del orden constitucional.

Léase, para mayor convencimiento, la parte dispositiva de esta ley. El primer artículo, que es el que nos interesa, dice:

« El Presidente de la República, hará la convocatoria para que se verifiquen las elecciones constitucionales, que organicen los colegios de parroquia y de provincia ántes de que concluya el presente año. »

Esta disposicion contiene tres partes: — « 1.ª El Presidente de la República hará la convocatoria para que se verifiquen las elecciones constitucionales: 2.ª Que organicen los colegios de parroquia: 3.ª Antes de que concluya el presente año. » Si esta última parte no existiese; ¿cuándo habria hecho la convocatoria el Presidente de la República? Sin duda que el 1.º de Diciembre: y el 1.º de Enero siguiente la habrian repetido los prefectos; y el segundo domingo de Febrero se habrian reunido los colegios electorales; porque ni Presidente, ni prefectos, ni colegios electorales se hubieran creído autorizados para no prestar obediencia á esa parte de la ley electoral. Del mismo modo, tampoco lo están para dejar de prestársela á las demas partes de esa ley que no ha mencionado la de 11 de Octubre. Las frases de esta que prescriben las elecciones dentro del año, son las que por serlo de una ley, les transmitieron aquella autorizacion para desobedecer á la electoral en cuanto á las fechas. ¿A quién se le pedirá la necesi-

dad para desobedecer cualquiera otra de sus disposiciones? Dónde están esas frases autorizadoras, por legales. Mucho se ha expurgado la ley en toda su extension, y no *habiéndolas* encontrado, no hay fuente de la que ninguno pueda extraer el derecho de no observar, con la mas respetuosa sumision, todos y cada uno de los preceptos de la ley reglamentaria de elecciones.

Hasta ahora toda la República ha tributado sumisamente ese respetuoso homenaje en la persona de los colegios convocados y reunidos en fines de 1847; nadie ha incurrido en el crimen de quebrantar deber tan sagrado. Paso á paso subieron los colegios los graduales escalones por donde la ley los lleva hasta la urna electoral: en posesion de ella la emplearon sucesivamente en la depuracion de los distintos escrutinios que exigia el ejercicio de sus variadas atribuciones: nadie soñó en suscitar dudas sobre la incuestionable legalidad de ninguno de sus procedimientos, porque todos los encontraban prescritos por la ley electoral. Pero de algun tiempo á esta parte, hemos visto con sorpresa acogerse y fomentarse esas dudas con respecto al tiempo de su duracion, á pesar de que tambien está prescrito por el artículo 10 de esa misma ley que haya de ser un bienio. ¿ Por qué ménos respeto á ese mandato que á todos los otros?

¿ Es acaso de inferior jerarquia para que se le trate con esa ofensiva familiaridad? Nadie ha sido osado para cercenar á los colegios del año de 1847 sus atribuciones legales; ¿ por qué habrá quien lo sea para cercenar su tiempo legal? Para aquella legalidad, acatamiento y veneracion, ¿ y para esta, solo desacato y tropelia? La ley les dió un bienio de existencia: ninguno sin ser ley puede quitárselo: porque una ley antigua no calla, sino en presencia de otra ley mas reciente que la contradiga; y se re-

pite, que por mas que, se recorra el texto de la de 11 de Octubre, no se vislumbra rastro de palabra alguna creadora del derecho de disminuir, ni chapodar para los colegios que mandaba convocar, los dos años de vida que á todos les concede la reglamentaria de elecciones.

No ignoraba la extension de este término el Congreso de 1847, ni ignoraba la discordancia entre la fecha de la convocatoria, que ordenaba, y la prevista para los periodos ordinarios, y comprendia muy bien el conflicto de duda que esa discordancia pudiera provocar; y no ignoraba tampoco que las leyes existentes no se derogan ni alteran sino en lenguaje muy inequivoco y terminante. Pudo usarlo si quiera, para reemplazar el periodo ordinario de dos años con otro mas limitado y transitorio para los colegios, que su voz poderosa llamaba á la existencia. Puesto que pudo hacerlo y calló, fué porque no quiso, y ese profundo silencio, intérprete elocuente de su falta de voluntad, de estrechar el círculo de la vida legal de esos colegios, es sobradamente expresivo para que todos le profesen respeto y sumision. Lo contrario seria usurpar prerogativas del poder legislativo.

Y no seria semejante usurpacion la única que se hiciese al Congreso de 1847. Dictó su ley de 17 de Enero de 1848 para la renovacion de la Cámara de Diputados, comprendiendo en ella el mandato expreso de — « que los respectivos colegios electorales de provincia, *hagan las elecciones.* » Esta orden en que se prescribe hacer una cosa de presente, puesto que se emplea el tiempo presente, constanding á los legisladores que la deban, que habia colegios existentes; no podia dirigirse sino á ellos, porque para hacerlo á los futuros, era mas natural haber hablado tambien en futuro. Sabia ademas, que tal seria el

sentido en que acogerian la ley los colegios, y procederian en su cumplimiento á ocuparse de la eleccion sin demora; á ménos que una prohibicion expresa paralizase el ejercicio de funciones que miraban como legítimamente suyas. Pero volvió á guardar silencio para prohibir, y ese nuevo silencio unido al carácter de actualidad que lleva su mandato de renovacion, no es posible sean entendidos, sino como doble y mas clara sancion de la continuacion de la existencia de los colegios de 1847, y no dudosa aprobacion del acto de la renovacion de Diputados á que tenia precencia se iban á consagrar.

Supóngase por un momento que el segundo domingo del mes entrante se formase un nuevo colegio electoral: existirán entónces dos simultáneamente, uno frente á otro disputándose el atributo de la legalidad, cuya indivisibilidad de naturaleza, no permitiria se divudiese entre ambos. ¿A cuál de los dos pertenecería? Al primero, fruto de una ley especial, no se le podria negar que de ella le habia recibido y confirmádosela la posesion: el segundo, que invadia y perturbaba esa posesion, adquirida con justo título, tenia para obtenerla que principiar por despojar al otro; y el despojo de violencia, es delito y no legalidad. ¿Alegaría que su título era justo tambien, puesto que se registraba en la ley electoral? Pero entre dos leyes, la una general y de data anterior, y la otra especial y de fecha mas reciente, nadie desconoce que los axiomas jurídicos declaran á esta la preferencia sobre aquella. Cualquiera que sea el crisol en que se depuren los respectivos derechos, el nacimiento del colegio intruso ó recién venido, resultaria ilegal, bastardo, y la misma mancha afearia á toda la decencia que pudiera tener.

Continúese la cadena de las suposiciones y su prolongacion no será, sino

prolongacion de los absurdos y monstruosidades. Si viniese el mismo colegio creyéndose llamado por la ley electoral, vendria á dar pleno cumplimiento á todas sus disposiciones. Eligiria sindicos, jueces de paz, jurados y Diputados; tambien tendríamos duplicados todos esos funcionarios, y en duplicacion haria brotar un cisma constitucional; se opondria un partido á otro: principiaria á vacilar la fé de las masas inocentes, inflamadas bien luego por la resistencia de los contrarios y las artificiosas mañerías de los caudillos y caldeándose de grado en grado tocaria al fin en fanatismo, y en fanatismo político es bien sabido, que para convencer y persuadir, ya no conoce ni emplea otros argumentos ni elocuencia que la fuerza de las armas.

Pero aunque se mire como muy remoto el peligro de que se apele á este reprobado recurso, son suficientemente odiosas por sí las querellas y discordias de que nadie negará que seria semillero fecundo semejante acontecimiento. ¿Ayudaria á completar la convalecencia que exige el estado valetudinario de la Nacion? ¡Tan empalagosa es la quietud! ¿A qué convertir en problemática una legalidad, cuya recuperacion ha sido tan costosa, y cuya pureza absoluta es tan quebradiza?

Pues qué se contestará acaso, ¿las apocadas insinuaciones de esa pusilanimidad, nos tendrian perpetuamente alejados del verdadero carril construido por las leyes? ¿Nunca hemos de entrar en los periodos regulares de la vida ordinaria de los Gobiernos Representativos? Justo es sin duda y conveniente, pero hágalo quien puede, que es el encargado de la mision de legislar: á todos los demas, lo que compete es dar cumplimiento á las leyes que su voz respetable dicta. La de 11 de Octubre dió colegios electorales: los recibimos en calidad de tales y los dejamos funcionar: la

reglamentaria nos previene que tienen derecho á continuar del mismo modo hasta llenar su periodo : nada hagamos pues hasta que hubiese terminado. A los legisladores solo toca legislar, á los demas obedecer sus leyes.

Por estos fundamentos el Consejo ha sido de dictámen.

1.º Que en obediencia del artículo 10 de la ley reglamentaria, que señala un bienio para la duracion de todos los colegios electorales, deben completar ese periodo los presentes, creados por la ley de 11 de Octubre de 1847, conforme á la de elecciones.

2.º Que solo al Poder Legislativo, en virtud de sus altas funciones, corresponde adoptar las medidas que conceptúe oportunas, para restablecer en materia de elecciones, los periodos ordinarios designados por la ley reglamentaria.

Tengo el honor de transcribirlo á U. S. de orden del Consejo.

Dios guarde á U. S.

JUAN ANTONIO RIVEYRO.

Callao, Febrero 1.º de 1849.

Conformado con el voto del Consejo, comuníquese y publíquese, dándose cuenta oportunamente al Congreso.

Rúbrica de S. E. — DÁVILA.